

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: OS SUPOSTOS LIMITES TERRITORIAIS DA  
COISA JULGADA**

**RENATA BURD DUARTE**

**DRE: 103091679**

**TURNO: Manhã**

**ÁREA TEMÁTICA: Direito Processual Civil**

**RIO DE JANEIRO**

**2008**

**RENATA BURD DUARTE**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: OS SUPOSTOS LIMITES TERRITORIAIS DA  
COISA JULGADA**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Alex Magalhães

**RIO DE JANEIRO**

**2008**

Duarte, Renata Burd.  
Ação civil pública: os supostos limites territoriais da coisa julgada.  
– 2008.  
58 f.

Orientador: Prof. Alex Magalhães.  
Monografia (graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade Nacional de Direito.  
Bibliografia: f. 54 - 58.

1. Ação Civil Pública – Monografias. 2. Coisa Julgada. I.  
Magalhães, Alex. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade Nacional de Direito. II. Título.

CDD 341.4622

## **PARECER DO ORIENTADOR**

Considero plenamente satisfatória a monografia apresentada pela aluna Renata Burd Duarte, tendo em vista o desenvolvimento e a abordagem temática.

Assim, sendo, encaminho esta monografia à apreciação da banca examinadora.

Sugiro, ainda, a atribuição do grau \_\_\_\_\_.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_ de Junho de 2008.

---

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: OS SUPOSTOS LIMITES TERRITORIAIS DA  
COISA JULGADA**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e Instituição: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e Instituição: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e Instituição: \_\_\_\_\_

## RESUMO

DUARTE, Renata Burd. **Ação Civil Pública:** os supostos limites territoriais da coisa julgada. 2008. f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Analisa-se as questões atinentes ao art. 16 da LACP, que trata dos efeitos da coisa julgada constituída nas ações dessa espécie, cuja nova redação lhe foi conferida pela Lei 9494/97, restringindo os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ao limite da competência territorial do órgão prolator da decisão. Primeiramente, é traçada a evolução histórica acerca dos interesses coletivos e o seu tratamento em âmbito processual para a melhor compreensão da discussão pretendida. Posteriormente, desmembra-se o posicionamento da doutrina e da jurisprudência em relação à alteração em comento, com o intuito de trazer à tona o questionamento quanto à efetividade das decisões em sede de ação civil pública, bem como ao modo pelo qual direito processual civil brasileiro se adequou à tutela dos interesses coletivos.

Palavras-chave: Interesse Coletivo; Ação Civil pública; Coisa Julgada.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ACP – Ação Civil Pública**

**ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**art. – artigo**

**CDC – Código de Defesa do Consumidor**

**CF – Constituição Federal**

**CPC – Código de Processo Civil**

**ed. – edição**

**inc. – inciso**

**M.P. – Medida Provisória**

**LACP – Lei da Ação Civil Pública**

**p. – página**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

**STJ – Superior Tribunal de Justiça**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA – OS INTERESSES COLETIVOS E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
<b>3 A COISA JULGADA.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 A COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2 OS SUPOSTOS LIMITES TERRITORIAIS DA COISA JULGADA.....</b>	<b>21</b>
<b>4 A INEFICÁCIA DA NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 16 DA LACP .....</b>	<b>25</b>
<b>5 A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 9494/97.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1 A Medida Provisória n 1570/97.....</b>	<b>29</b>
<b>5.2 Competência X Limite subjetivo da coisa julgada.....</b>	<b>32</b>
<b>5.3 Análise Jurisprudencial.....</b>	<b>40</b>
<b>5.4 Redução do acesso às vias judiciais.....</b>	<b>42</b>
<b>5.5 A ação direta de inconstitucionalidade nº 1576.....</b>	<b>43</b>
<b>6 OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES QUANTO À NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LACP.....</b>	<b>44</b>
<b>6.1 Deficiência X Insuficiência de provas.....</b>	<b>44</b>
<b>6.2 O artigo 16 da LACP X O artigo 18 da Lei de Ação Popular.....</b>	<b>45</b>
<b>6.3 Ações coletivas X Ações individuais.....</b>	<b>47</b>



<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
-------------------------	-----------

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>
-------------------------	-----------

## 1 – INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, houve o surgimento de determinada categoria intermediária de interesses que pode ser caracterizada de forma independente, não advindo esta da vontade estatal, podendo apenas coincidir com a mesma, e que, por sua vez, excede os interesses propriamente individuais, pois pertence a um grupo, categoria ou classe de pessoas expostas a fatos ou razões jurídicas comuns; como, por exemplo, moradores de certa região expostos aos mesmos problemas ambientais ou consumidores de determinado produto quanto à qualidade ou preço dessa mercadoria.

Diante desse fato, a noção de interesse público passou a sofrer duras críticas nas últimas décadas, o legislador, por muitas das vezes, despia o conceito de interesse público como interesse estatal e passava a utilizá-lo como o interesse geral da sociedade, incluindo, portanto, os mencionados interesses correspondentes às aspirações de determinado grupo, classe ou categoria de pessoas.<sup>1</sup>

No Brasil, esta consciência foi alcançada somente a partir da década de 1970, fomentada pelos trabalhos e conferências de Mauro Cappelletti, concluindo que, devido sua natureza, a defesa judicial dos interesses de grupos necessitava de disciplina processual própria a fim de garantir sua efetividade. Esta reflexão culminou com o advento da Lei n. 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública, e, em seguida, com a Lei n. 8078/90 – Código de Defesa do Consumidor.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 47.

<sup>2</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Tutela dos Interesses Difusos. AJURIS. Porto Alegre, vol. 33, p.169 - 182, MAR.1985.

Nesse passo, várias foram as mudanças processuais adotadas para uma tutela adequada dos interesses coletivos. No que tange à legitimação para agir, esta fora atribuída às associações que agem não mais pelo indivíduo por si só, mas por toda a coletividade. Do mesmo modo, há um novo enfoque em relação ao princípio do devido processo legal, à coisa julgada, ao ressarcimento do dano e, ainda, o surgimento de uma nova responsabilidade coletiva.

Durante este trabalho, a discussão ficará adstrita entorno da coisa julgada, uma vez que, agora, o legitimado agindo em representação de todos os interessados, não se faz mais necessária a notificação de cada um desses, e, formando-se a coisa julgada, seus efeitos devem-se expandir a todos os interessados ausentes.

Ocorre que, o artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, que assim tratava a questão, dando efeitos *erga omnes* aos efeitos da coisa julgada em sede dessas ações coletivas, fora modificado pela Lei 9494/97, que, conferindo-lhe nova redação, pretendeu os restringir aos “limites da competência territorial do órgão prolator”.

Parte daí uma discussão complexa, perante a qual a doutrina e a jurisprudência se dividem em vários posicionamentos distintos e, até mesmo, complementares, embora não sejam ainda capazes de concluir pela uniformização no tratamento deste importante dispositivo, motivo pelo qual serão os mesmos abaixo elucidados.

## 2- EVOLUÇÃO HISTÓRICA - OS INTERESSES COLETIVOS E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O jurista Mauro Cappelletti diz que para entender os direitos coletivos é preciso renegar, para segundo plano, os seus aspectos propriamente jurídicos e analisar-se a questão social da sociedade contemporânea, através do fenômeno de massa.

Na sociedade moderna podemos caracterizar a atuação do Estado como intervencionista, mediante a qual se visa o “Estado do *welfare*” ou o “Estado Social”.

Sob a ótica da economia, tanto a produção, o trabalho, o comércio e o consumo se caracterizam por este aspecto massivo. A ação de uma só pessoa, empresa ou grupo geram conseqüências que atingem uma quantidade enorme de outras pessoas e categorias. Por sua vez, o dano também é de massa. A poluição, o consumo, a fraude publicitária, a adulteração de alimentos são alguns dos novos problemas da sociedade moderna. Esses aspectos negativos são difusos, não atingem apenas uma pessoa, mas massas de pessoas.

A busca de proteção a esses efeitos coletivos faz surgir o interesse de grupos, categorias, massas e classes da sociedade. O Estado deveria intervir, tipicamente, para resguardar esses interesses das novas categorias sociais. Entretanto, poderia a atuação estatal, igualmente, gerar aspectos negativos. Desta forma, surge efetivamente o problema social que exige uma resposta jurídica à proteção desses interesses coletivos. Todavia, não basta que apenas normas subjetivas os protejam. Fazem-se necessários instrumentos de índole jurídico-processual, que garantam o acesso à justiça.

Tradicionalmente, tem-se o direito privado, em que o próprio titular reclama pela tutela jurisdicional, e, por outro lado, o direito público, em que pertence ao Estado a

legitimidade de agir através de seus representantes: Ministério Público, procuradorias etc. O interesse coletivo, quando a lei o prevê como direito, não pode ser considerado nem privado nem público, mas configura-se como “algo distinto, *sui generis*, coletivo.”<sup>3</sup> Se em relação a tais interesses, apesar de garantidos em lei, não se estabelecer um legitimado para pedir sua proteção legal, serão eles limitados a operar no campo de direito material, não sendo dotados de eficácia.

Nesse sentido, Mauro Cappelletti prevê a inadequação dos modelos tradicionais de proteção, aos interesses coletivos. Através do modelo privatístico, o indivíduo poderia demandar exclusivamente o seu prejuízo, sendo esta uma solução irrisória em face do dano total, ou seja, a tutela não será suficiente. A outra solução tradicional, a estatal, é tão menos idônea por várias razões, principalmente: por ser o legitimado representante de interesses do Estado e pela falta de especialização para defesa de interesses de categorias diversas. Não defende, no entanto, que o Ministério Público não seja também legitimado para agir em juízo na tutela dos interesses coletivos, desde que não o faça de forma exclusiva.

Diante do exposto, surge a consciência da inadequação dessas duas espécies tradicionais de proteção, buscando-se, então, uma nova solução para a tutela dos interesses metaindividuais.

Acrescenta ainda que não é mais suficiente a simples divisão entre o público – Estado - e o privado – indivíduo. Há o surgimento de formações intermediárias que necessitam da defesa dos indivíduos de determinado grupo, classe ou categoria face aos efeitos da sociedade de massa. Ou seja, os interesses que antes eram considerados

---

<sup>3</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Tutela dos Interesses Difusos. AJURIS. Porto Alegre, vol. 33, p.169 - 182, MAR. 1985.

públicos, agora são encarados como direitos sociais; o que pode ser chamado de “fenômeno de despublicização”.

Com o intuito de que esses novos interesses coletivos não acabem como monopólio da ação pública, culmina-se em inserir a iniciativa privada em defesa da sociedade, de modo que não se confie mais ao Estado a defesa da mesma.<sup>4</sup>

No que tange a legitimação para agir, esta é atribuída a associações que agem não mais pelo indivíduo por si só, mas por toda a coletividade. Do mesmo modo, há uma nova visão em relação ao princípio do devido processo legal e da coisa julgada, pois, uma vez que o legitimado age em representação de todos os interessados, não se faz necessária a notificação de cada um desses, e, formada a coisa julgada, deverão seus efeitos se expandirem a todos os interessados ausentes. O ressarcimento do dano também sofre uma transformação, pois, em relação aos interesses coletivos, não se adota mais a concepção clássica de que o dano ressarcível é o sofrido por aquele que vai a juízo. O enfoque recai ao dano criado por alguém, que deve ser ressarcido não apenas à parte efetiva do processo, mas a todos os ausentes, desde que possível a sua individualização. Há, enfim, o surgimento de uma nova responsabilidade coletiva.

De todo modo, o reconhecimento dos interesses coletivos vem provocando sensíveis transformações em pontos fundamentais do Direito Processual Civil.

No que tange à ação em defesa dos interesses em questão; a legislação brasileira previu uma legitimação ativa do tipo concorrente – Ministério Público, entes políticos, órgãos públicos, associações – em atendimento a democracia participativa, trazida no corpo de nossa Constituição Federal, principalmente nos artigos 5º, inciso XXI e LXXIII; 216, parágrafo primeiro; 225 e 129, inciso I e parágrafo primeiro.

---

<sup>4</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Tutela dos Interesses Difusos. **AJURIS**. Porto Alegre, vol. 33, p.169 - 182, MAR.1985.

O processo, quando baseado em relação jurídica cujo objeto consiste em um interesse coletivo, modifica-se em relação a sua configuração habitual, pois seu objeto vai além dos seus legitimados ativo e passivo, já que estes agem em representação ao grupo de indivíduos dotados de tais interesses.

Já a jurisdição, ao ser instada a prover as demandas de caráter coletivo, não mais se resume meramente a subsunção do fato à norma de regência, passando a abraçar valores de cunho social, cultural, político e econômico, de forma a coadunar-se com a realidade e oferecer respostas justas, funcionando como um verdadeiro instrumento de ordem social. A atividade jurisdicional frente às demandas coletivas deve ajustar os valores de uma e de outra parte, de forma que se alcance o bem maior da coletividade e a decisão seja a mais eficaz possível.<sup>5</sup>

Recentemente, o legislador mudou sua postura ao compreender o que a doutrina já havia reconhecido. Esses interesses e valores desprovidos de um “titular” assumem relevância social, merecendo uma tutela diferenciada, que ultrapasse a sua simples sujeição às posições jurídicas já normatizadas e subjetivadas.<sup>6</sup>

Nasce daí a necessidade de se prover objetivamente categorias diversas do gênero “coletivo”, face à existência de realidades distintas, compreendidas nas espécies: “difuso”, “coletivo em sentido estrito” e “individual homogêneo”.

Os direitos “difusos” e os “coletivos em sentido estrito” têm o caráter coletivo em sua essência, pois se vê que o objeto se apresenta indivisível e os sujeitos, em princípio, indeterminados. A diferença entre ambos consiste que nos “difusos”, por serem meras situações de fato, “os sujeitos são absolutamente indeterminados e o objeto absolutamente indivisível”, ao passo que essas características são relativizadas quando

---

<sup>5</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. Volume 747, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998. p.68.

<sup>6</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. Volume 747, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998. p.69.

se trata de direitos “coletivos em sentido estrito”. Neste, os sujeitos estão ligados por uma relação jurídica de base, motivo pelo qual já se permite certa visualização de segmentos da sociedade civil, sejam eles “grupos, categorias ou classes”, assim definidos legalmente.<sup>7</sup>

No que tange aos “individuais homogêneos”, diferenciam-se daqueles outros por serem essencialmente individuais. Somente recebem igual tratamento, pois com aqueles apresentam em comum o caráter da “uniformidade e da larga expressão numérica dos sujeitos concernentes.” Se fosse de outro modo, o conflito se pulverizaria em multifárias ações individuais, pondo-se na “contramão” do atual estágio evolutivo do processo civil brasileiro.

Ao contrário do que se pensa, a distinção feita nos três incisos do artigo 81 da Lei 8.078/90 ultrapassa a uma mera classificação terminológica. Já em 1989, José Carlos Barbosa Moreira falava em “litígios essencialmente coletivos” e “litígios incidentalmente coletivos”, em referência aos direitos “difusos” e “coletivos em sentido estrito”, os primeiros, e direitos “individuais homogêneos”, estes últimos. Denominação esta dada em decorrência da transformação do processo sob impacto dos fenômenos de massa do mundo contemporâneo.<sup>8</sup>

Nesse sentido, ensina Teori Albino Zavascki que:

“há interesses que, considerados em seu conjunto, passam a ter significado ampliado, de resultado maior que a simples soma das posições individuais e cuja lesão compromete valores comunitários privilegiados pelo ordenamento jurídico. Tais interesses individuais, visualizados nesta dimensão coletiva, constituem interesses sociais para cuja defesa se legitima o Ministério Público.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, vol.747, p. 70, JAN, 1998.

<sup>8</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, vol.747, p. 71, JAN, 1998.

<sup>9</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, vol.117, p. 173-186, JAN. – MAR.1993.



No corpo desta dissertação o enfoque recairá sob a Lei n.º 7.347/85 como medida efetiva na tutela dos interesses transindividuais através da ação civil pública.

A ação civil pública é o instrumento viável a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos pertencentes a quaisquer grupos, classes ou categorias de pessoas determinadas, indeterminadas ou, até, indetermináveis, desde que reunidas sob circunstâncias de fato ou pela mesma relação jurídica básica.

Portanto, somente por força de lei é que esses interesses metaindividuais foram além do discurso, para se exteriorizarem como posições socialmente relevantes, dignas, portanto, e tutela jurisdicional. Logo, se num caso num caso concreto constata-se que esses tais interesses são objetivados, não se poderá negar a tutela judicial através da ação civil pública. Caso contrário questionar-se-iam as razões da lei, o que, certamente, distanciaria a norma do que pretendeu o legislador.

Conseqüentemente, este tratamento peculiar aos conflitos, de todo modo, coletivo, visou outorgar uma resposta judiciária isonômica e unitária aos grandes conflitos de massa, evitando, assim, que se dessem decisões qualitativamente diversas, o que acarretaria injustiça às partes e descrédito na função judicial; além de contribuir, fortemente, para a desobstrução do serviço judiciário, sobrecarregado de demandas fragmentárias.

### **3 – A COISA JULGADA**

---

### 3.1 - A coisa julgada na ação civil pública

No presente capítulo, dar-se-á uma análise mais específica quanto à coisa julgada constituída no âmbito das ações civis públicas, de modo que sejam exauridos todos os questionamentos que prematuramente pudessem aparecer, possibilitando, desta forma, a posterior discussão acerca da polêmica alteração trazida pela Lei 9494/97 ao artigo 16 da LACP, objeto deste trabalho.

O fundamento da coisa julgada nasce da necessidade social, reconhecida pelo próprio Estado, de decidir definitivamente os conflitos de interesse, em nome da segurança das relações jurídicas.<sup>10</sup>

Quando a sentença não pode mais ser reformada, por intermédio de recursos, transita em julgado. Todavia, mesmo antes de seu trânsito em julgado, a sentença já é eficaz, ou seja, já é apta a produzir efeitos no mundo jurídico. A coisa julgada pode ser qualificada como a imutabilidade desses efeitos, adquirida após transitada em julgado. Significa dizer que as partes não poderão mais discutir sobre a causa.

Pode-se afirmar, então, a coisa julgada não decorre do conteúdo da decisão, nem é sinônimo de sua extensão objetiva ou subjetiva, é apenas a imutabilidade dos efeitos da sentença, sobrevinda ao seu trânsito em julgado.<sup>11</sup>

A imutabilidade dos seus efeitos dentro do processo é chamada de coisa julgada formal, ou seja, quando há a preclusão de todos os meios de rever a decisão no âmbito daquele processo, sendo o mesmo extinto.

---

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.378.

<sup>11</sup> CPC, art. 467.

A coisa julgada formal é requisito da coisa julgada material. A coisa julgada material é a imutabilidade da sentença assim considerada no mundo jurídico, fora daquele processo. Configura-se a impossibilidade das partes reverem a sentença em qualquer outro processo, mesmo que diante de outro juiz.

Apenas se constituirá a coisa julgada material se a sentença (definitiva) houver analisado o mérito da demanda, caso contrário, se extinto o processo sem o julgamento de seu mérito, a coisa julgada será apenas formal (sentença terminativa).

Depreende-se do artigo 469 do CPC, que apenas o dispositivo da sentença reveste-se da autoridade da coisa julgada material; não alcançando os motivos discriminados pelo julgador. A imutabilidade da sentença restringe-se a sua parte dispositiva, ou seja, não alcança seus fundamentos.<sup>12</sup>

Para que a coisa julgada seja eficaz a uma questão prejudicial de mérito, faz-se necessário o uso da ação declaratória incidental. Também não produzem coisa julgada material as decisões interlocutórias, os despachos de mero expediente e as sentenças proferidas em processo de jurisdição voluntária ou nos processos cautelares.<sup>13</sup>

A coisa julgada, seja ela formal ou material, não constituem os próprios efeitos da sentença, mas apenas qualidades da mesma e de seus efeitos, quando tornados imutáveis. Apesar de várias teorias classificarem a coisa julgada como efeito da sentença, a teoria de Liebman, adotada pelo CPC, entende ser ela uma qualidade especial da sentença, traduzida na imutabilidade, agora sim, de seus efeitos.

Neste passo, Enrico Tullio Liebman, mestre italiano, foi o responsável pela diferenciação da eficácia natural da sentença, que seria oponível a todos; da autoridade da coisa julgada, sendo esta pertinente somente às partes do processo.

---

<sup>12</sup> CPC, art.5 e 469.

<sup>13</sup> CPC, 469, inciso III

Determina o artigo 472 do CPC que a sentença fará coisa julgada às partes do processo em que foi prolatada, definindo, assim, os sujeitos que são alcançados pelos seus efeitos, ou seja, o limite subjetivo da coisa julgada material.

Na medida em que a decisão atinge somente as partes no processo, consequentemente, a imutabilidade as alcançará, não interferindo na esfera jurídica de terceiros. Excepcionalmente, haverá extensão dos efeitos da coisa julgada a terceiros. Sob o fundamento do princípio da extensibilidade da coisa julgada, pode a decisão refletir na esfera jurídica de terceiros em determinadas hipóteses especiais, desde que haja expressa previsão legal, como, por exemplo, os casos de sucessão, da legitimação extraordinária, quando a coisa julgada será oponível também ao substituído.<sup>14</sup>

A partir do século passado, várias foram as doutrinas que surgiram para tentar explicar a suposta extensão da coisa julgada a terceiros, como a “teoria da representação”, de Savigny, e a “teoria dos efeitos reflexos da coisa julgada”, de Ihering.

Liebman distinguiu os terceiros interessados, classificando-os da seguinte maneira:

- terceiro indiferente é aquele que não sofre qualquer prejuízo em face da sentença;
- terceiro interessado é o que tem interesse apenas de fato na sentença;
- terceiro juridicamente interessado, obviamente, tem interesse jurídico na sentença e, em relação a ele, aplica-se o previsto no artigo 472 do Código Processual Civil.

---

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.379.

Neste caso, não poderá o terceiro juridicamente interessado sofrer os prejuízos decorrentes da coisa julgada, pois a imutabilidade da sentença atingiria um interesse jurídico, sob pena de violação dos princípios do contraditório e da devido processo legal, assim previstos no artigo 5º, LIV e LV da Constituição Federal de 1988.

A tradicional limitação subjetiva da coisa julgada meramente às partes processuais, cria uma incoerência quando se trata de interesses coletivos, pois, nessas ações, os interesses demandados pertencem a um grupo de indivíduos indeterminados ou determináveis. Diferentemente dos detentores de tais interesses, a parte processual apenas os representa, através de uma legitimidade específica conferida em lei, não lhes sendo possível sequer inconformar-se com o resultado do processo.<sup>15</sup>

Neste passo, no processo moderno, com o surgimento das ações coletivas para a defesa dos interesses metaindividuais, essa limitação subjetiva da coisa julgada não mais pode ser aplicada em virtude da natureza desses interesses. No Brasil, após o surgimento da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, a coisa julgada passou a ter efeito *erga omnes*.

Em relação ao tema em comento, Ada Pellegrini Grinover entende que:

“conforme o caso, a autoridade da sentença poderá alcançar a todos, para beneficiá-los ou prejudica-los – salvo no caso de improcedência por insuficiência de provas - ou ser utilizada apenas em favor dos membros da classe, sem possibilidade de prejudicar suas pretensões individuais.”<sup>16</sup>

Segundo o artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, os limites subjetivos da coisa julgada serão definidos conforme o resultado do processo, ou seja, tanto a procedência quanto a improcedência com a análise de mérito farão coisa julgada *secundum eventum litis*.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.380.

<sup>16</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2001. Cap. 32. CDC, art.104.

<sup>17</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2001. Cap. 32. LACP, art.18.

Apesar de existirem críticas à adoção da coisa julgada *secundum eventum litis* por parte de alguns doutrinadores, como relatou Nicola Jaeger e afirmou G. Vignocchi, outros autores como Ada Pellegrini Grinover, Nelson Nery e Rosa Nery entendem a coisa julgada *secundum eventum litis* como eficiente à tutela dos interesses transindividuais, já devidamente aplicada durante anos pela LACP na prática forense.<sup>18</sup>

De modo diverso da doutrina clássica, na qual, em regra, aplica-se a coisa julgada *inter partes*, diz –se que:

“o legislador, na verdade, criou sentença de caráter normativo, vale dizer, aquela cuja eficácia vai alcançar não somente as partes do processo, mas toda a coletividade abrangida nos limites territoriais do órgão prolator da decisão, tal como se fosse uma regra emitida pelo Legislativo, de cunho geral, abstrato e impessoal.”<sup>19</sup>

### 3.2 – Os supostos limites territoriais da coisa julgada

Conforme fora demonstrado, a concepção da coisa julgada tornou-se um desafio para que se instituísse a defesa dos interesses coletivos em juízo.

Diante de uma teoria clássica, pela qual a coisa julgada poderia ser descrita como a imutabilidade da decisão circunscrita às partes no processo, o Prof. Hugo Nigro Mazzilli problematiza o tema e questiona-se sobre a eficácia da sentença na Ação Civil Pública.

Segundo este autor, considerada a doutrina clássica, qualquer co-legitimado poderia propor a mesma demanda cujo processo coletivo não tenha configurado como parte formal, mesmo que idênticos os pedidos e os fatos que os sustentassem. Ainda sob

---

<sup>18</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. Revista dos Tribunais. São Paulo, vol.747, p. 67- 84, JAN, 1998.

<sup>19</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.381.

o foco da limitação da coisa julgada às partes do processo, afirma que não seria possível sequer beneficiar individualmente os lesados que não fossem partes no mesmo.<sup>20</sup>

Com o advento da Lei de Ação Civil Pública, pensou-se estar resolvido o problema da extensão subjetiva da coisa julgada material. Inspirada no artigo 18 da Lei de Ação Popular, o artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública previu, originalmente, que a coisa julgada, constituída pela sentença proferida no âmbito desta ação, teria efeitos *erga omnes*, salvo nos casos em que o pedido fosse julgado improcedente em decorrência de falta de provas, caso em que outra ação poderia ser proposta com igual fundamento, desde que houvesse superveniência de nova prova.<sup>21</sup>

Na medida em que fora concedida eficácia *erga omnes* aos efeitos da sentença prolatada em sede de Ação Civil Pública, houve a mitigação do conceito clássico de coisa julgada, não sendo esta mais oponível à apenas as partes formais do processo. Uma vez decidida a questão, não poderia ser a mesma rediscutida em juízo pelos outros co-legitimados, nem mesmo por quaisquer outras pessoas, tenham ou não configurado como parte efetiva no processo de conhecimento, exceto se, por deficiência de provas, fosse este julgado improcedente, hipótese em que nova ação civil pública poderia ser ajuizada baseada em nova prova.

Porém, a redação originária do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública foi modificada pelo artigo 2º da Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997, objetivando restringir o alcance da coisa julgada aos limites territoriais do órgão prolator. Cita-se abaixo o dispositivo após a alteração em voga:

“A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer

---

<sup>20</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 526.

<sup>21</sup> LAP, art.18. LACP, art 16, com redação original.

legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”<sup>22</sup>

Urge salientar que esta alteração não foi fruto da competência originária do Congresso Nacional e nem mesmo foi proposta através de regular projeto de lei do Poder Executivo. Diferentemente, a norma nasceu da Medida Provisória n. 1570/97, que oportunamente fora convertida em lei.

O doutrinador Juliano Taveira Bernardes, em artigo sobre o tema, entende ser plenamente eficaz a alteração vigente, embora opine configurar a mesma um retrocesso no que diz respeito aos interesses coletivos haja vista o longo caminho que se percorreu para o reconhecimento da existência de tais interesses e, mais tarde, dos instrumentos que assegurassem a referida tutela.

Afirma, ainda, que resta clara a intenção tanto da Medida Provisória 1570/97 quanto da lei em que esta se converteu em atenuar a eficácia prática da resolução judicial dos conflitos de massa julgados em sede de ação civil pública.

Não obstante o grande trabalho da doutrina explicitado através das diversas correntes já demonstradas, não foram os argumentos apresentados suficientes para “desconstruir” a nova proposição legislativa, seja invalidando a Lei 9494/97, responsável pela “inovação”, ou fazendo com que a sua ineficácia fosse absorvida pelo campo prático do direito e a lei fosse meramente posta em desuso.<sup>23</sup>

Ademais, apesar dos esforços, a tarefa de definir os limites da coisa julgada ainda pertence ao legislador.

A doutrina que se posiciona contrariamente à aplicabilidade da modificação legislativa, divide-se em duas correntes:

---

<sup>22</sup> LACP, art. 16, com a redação da Lei n 9494/97.

<sup>23</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Jusnavegandi. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.



Enquanto uma delas sustenta a mera ineficácia da inovação do texto do artigo 16 da LACP, a outra se baseia na invalidade constitucional da alteração promovida pela Medida Provisória 1570/97, convertida na Lei 9494/97.

A tese a favor da ineficácia se traduz na aplicação sistemática do CDC, cuja redação não foi alterada por aquela lei, em razão da remissão contida no artigo 21 da própria LACP. Considerando-se a prevalência da previsão acerca da coisa julgada *erga omnes* contida no CDC, a inovação seria inócua.

Outra parte da doutrina defende que a modificação legislativa padece de inconstitucionalidade tanto por defeito de forma quanto por seu conteúdo.

Nesse rumo, a inconstitucionalidade formal corresponderia à inobservância dos requisitos de urgência e relevância necessários para validar a edição da Medida Provisória 1570/97. A respeito da inconstitucionalidade material da modificação em comento, surgem argumentos que a justificam sob a alegação de suposta redução indevida de acesso às vias judiciais.

#### **4 – A ineficácia da nova redação do artigo 16 da LACP**

Quanto ao entendimento pela mera ineficácia da nova redação do artigo 16 da LACP que limitou os efeitos da coisa julgada *erga omnes* aos limites territoriais do órgão prolator, Hugo Nigro Mazzilli destaca uma aparente contradição em relação ao dispositivo, pois defende aplicação sistemática das normas deste face às do Código de Defesa do Consumidor, na medida em que a alteração pretendida ao artigo em comento não alcançou as regras da legislação consumerista.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu “Título III”, que trata da defesa do consumidor em juízo, prevê, em seu artigo 90, a aplicação da Lei de Ação Civil Pública ao procedimento das ações ali previstas.<sup>24</sup>

Por sua vez, a Lei de Ação Civil Pública traz a previsão, em seu artigo 21, de que será aplicável à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no que lhe couber, os dispositivos compreendidos no título acima mencionado do Código de Defesa do Consumidor.<sup>25</sup>

Ocorre que, diferentemente do que prevê a inovação trazida pela alteração em comento, o Código de Defesa do Consumidor trata dos efeitos da coisa julgada, disciplinando que, ao se falar em tutela coletiva, os mesmos terão eficácia *erga omnes*.

26

Em face dessa conjugação de normas e considerando que os princípios do Código de Defesa do Consumidor aplicam-se a toda e qualquer tutela judicial a respeito dos interesses coletivos e não só àqueles que tenham origem nas relações de consumo, Hugo Nigro Mazzilli, conclui pela ineficácia da alteração que o artigo 2º da Lei n 9494/97 trouxe ao artigo 16 da lei de Ação Civil Pública.<sup>27</sup>

Seguindo ainda o mesmo raciocínio, recorrendo-se ao Código de Defesa do Consumidor no que tange ao processo coletivo, a competência para o julgamento dos feitos dessa natureza é definida em seu artigo 93, instituindo-se o juiz da Capital do Estado ou a do Distrito Federal para julgar o dano regional ou nacional. Apesar desta regra pertencer ao capítulo de que trata a defesa dos interesses individuais homogêneos,

---

<sup>24</sup> CDC, art. 90.

<sup>25</sup> LACP, art. 21.

<sup>26</sup> CDC, art. 103.

<sup>27</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 528.

o autor defende a sua aplicação analógica aos demais interesses transindividuais, sejam eles coletivos ou difusos.

Consequentemente, a alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública ao tratar do limite da competência territorial do órgão prolator, não diz respeito à competência do juízo prevista nas normas de organização judiciárias, mas sim reforçaria o previsto no artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor, estendendo os efeitos da coisa julgada conforme a abrangência do dano em que se baseia a demanda, haja vista a integração destes dois sistemas.

Enfim, admitindo-se esta interpretação, a imutabilidade das decisões em sede de ação civil pública sempre teria efeitos *erga omnes*, exceto em caso de improcedência por falta de provas e caso ocorra superveniência de prova nova. O que poderia ter a sua extensão limitada é o próprio dano, podendo ele ser nacional, regional e, ainda, local.

Isto posto, considerada a conjugação do sistema normativo da Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, e ressalvada a competência da Justiça Federal, os danos locais em matéria de interesses coletivos serão apurados perante a Justiça Estadual, em ação proposta no foro local em que o mesmo ocorreu. Sendo o dano nacional ou regional, será competente alternativamente o foro da Capital do Estado ou no foro do Distrito Federal, aplicando-se as regras do CPC aos casos de competência concorrente.<sup>28</sup>

Em conformidade com esta posição, corroborando com grande parte da doutrina, Nilton Luiz de Freitas Baziloni afirma que outra não seria a intenção do legislador, pois se pretendesse limitar a um território a eficácia da sentença que julgasse procedente a demanda, esta determinação restaria ineficaz devido à estreita ligação entre a LACP e o CDC.

---

<sup>28</sup> CDC, art. 93, incisos I e II.

Entende o autor que a expressão “nos limites da competência territorial” pretendeu apenas reforçar a competência funcional e, portanto, absoluta do juízo competente para apreciar a causa.

Em colaboração a esta mesma tese, o professor Nelson Nery Júnior acrescenta que o artigo 16 da LACP fora revogado pela aplicação sistemática do CDC, quando da posterior publicação do mencionado artigo 21, acrescido ao corpo da LACP. Neste passo, caberia ao CDC regular inteiramente a matéria relativa aos efeitos das sentenças nos processos coletivos. Daí a superveniência da Lei 9494/97 ser irrelevante, pois o legislador não poderia alterar o que já não mais existia no mundo jurídico.<sup>29</sup>

Na opinião do mestre Juliano Taveira Bernardes, os argumentos supra mencionados não são convincentes, haja vista que a aplicação sistemática do CDC à LACP se dá de modo subsidiário; ou seja, a remissão contida no artigo 21 da LACP prescreve que o “Título III” do CDC só se aplica “no que for cabível”. Ainda mais se levando em conta que não pode uma legislação subsidiária e anterior pretender a ineficácia da legislação principal e posterior. Mesmo que “recíproca e subsidiariamente aplicáveis”, as normas da LACP e do CDC convivem harmonicamente, porém independentes, tendo em vista que a aplicação subsidiária, da primeira, lei geral; e da segunda, lei especial; só ocorre na hipótese de não conflitarem entre si.

Além disso, entende o autor que, mesmo que se prevaleça a idéia da revogação do artigo 16 em sua redação original em decorrência da remissão introduzida ao artigo 21, nada impede que o legislador inaugure um novo programa normativo ao artigo supostamente revogado.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante. 7ª ed., São Paulo, RT, 2003.

<sup>30</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Jusnavegandi. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.

Pela ineficácia da alteração trazida ao sistema da coisa julgada das ações civis públicas pela Lei 9494/97, convergem as opiniões de Nelson e Rosa Nery, Ada Pellegrini Grinover, Rodolfo de C. Mancuso e Hugo Nigro Mazzilli, cuja doutrina já foi exhaustivamente exposta.

## **5 – A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 9494/97**

### **5.1 - A Medida Provisório 1570/97**

As medidas provisórias podem ser encaradas como verdadeiro vestígio dos extintos decretos-leis. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, elas vêm sendo adotadas em demasia pelo Poder Executivo, inclusive, sem observar os requisitos constitucionais para sua criação, sejam eles o caráter de relevância e da urgência de seu objeto.

Consta-se, ainda, que as medidas provisórias foram as principais responsáveis pela atividade legislativa desse período, ficando o Congresso Nacional, que a exerce através das leis, em segundo plano, embora esta devesse ser sua função primordial.

Podemos identificar, nas posições doutrinárias atuais, o entendimento de que o exercício das medidas provisórias ocorre de modo inconstitucional, atentando contra a democracia e, evidentemente, em desconformidade com o princípio da separação dos poderes. Pois, posto que a atividade legislativa é função precípua do Poder Legislativo, deveria tão somente, ser exercida pelo Poder Executivo em caráter excepcional.<sup>31</sup>

A excepcionalidade da produção legislativa via ordinária pelo Poder Executivo fica estampada no texto constitucional, quando este determina que a mesma seja “imediatamente” submetida ao crivo do Legislativo.<sup>32</sup>

Em descompasso com a previsão da Carta Maior, além de editadas desprovidas de qualquer relevância ou urgência, as medidas provisórias eram também indevidamente reeditadas, se, quando findo o prazo para sua vigência, ainda não tenham sido apreciadas pelo Congresso Nacional. Salienta-se que a reedição das medidas provisórias só era possível em atenção ao disposto no artigo 62 da CF/88 anterior à vigência da EC 32/01, não havendo mais atualmente esta faculdade.<sup>33</sup>

Foi nesta conjuntura, pós-1988, que a Medida Provisória nº 1570/97 foi convertida na Lei 9494/97, responsável pela alteração da redação original do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública.

A respeito desta alteração, Hugo Nigro Mazzilli, respeitável jurista e estudioso do tema, alega vício formal da norma, primeiramente por desatendimento ao caráter

---

<sup>31</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 261.

<sup>32</sup> CF, art. 62, redação anterior à Emenda Constitucional n 32/01.

<sup>33</sup> CF, art. 62, redação anterior à Emenda Constitucional n 32/01.

excepcional da medida provisória, posto que não havia o requisito da urgência para tanto, já que o sistema original vigia desde 1985, quando da publicação da Lei de Ação Civil Pública, ou, ao menos, desde 1990, já que o Código de defesa do Consumidor, em seu artigo 103, também prevê a eficácia *erga omnes* da sentença prolatada em ações coletivas.

Nesse passo, em posição embasada por Hugo Nigro Mazzilli, mais uma vez não estariam presentes os pressupostos de relevância e urgência, haja vista o previsto no artigo 16 da citada lei já se encontrar há mais de uma década em vigor, não constituindo objeto de contestação de qualquer natureza. Deste modo, o citado doutrinador entende que a matéria deveria ser tratada por meio de processo legislativo ordinário, por não se coadunar com a natureza das medidas provisórias.

No que tange à jurisprudência, há precedente do STF no sentido de que no caso de vícios formais em medida provisória, estes seriam convalidados ante a respectiva conversão em lei, embora já tenha se manifestado contrariamente.<sup>34</sup>

O posicionamento do STF é endossado pelo prof. Juliano Taveira Bernardes, que, com base no princípio da independência das funções estatais ou da separação dos poderes, explica ser inviável a revisão judicial dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância das medidas provisórias, salvo se a análise se der sob parâmetros objetivos.

Ainda no mesmo sentido entende que:

“Medidas Provisórias são atos políticos cujo mérito dos respectivos requisitos constitucionais situa-se, com exclusividade, na esfera da discricionária avaliação deferida pela Constituição ao Executivo, sob a posterior fiscalização do Legislativo.”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> C.f. ADInMC 3.090/DF e ADFnMC 3100/DF, julgadas em 04/08/2004, c.f. Informativo STF, n 355/2004

<sup>35</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. **Jusnavegandi**. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.

De forma que não podem ser anuladas pelo Judiciário, por falta de urgência ou relevância, sem se aponte violação a parâmetros minimamente objetivos a legitimar o controle judicial.

No que tange a modificação trazida ao artigo 16 da LACP, o Juliano Taveira Bernardes adverte que o longo período de vigência da legislação modificada, por si só, não consiste razão suficiente para invalidá-la. Sob outra ótica, expõe que a situação de relevância e urgência pode advir justamente da inércia do Legislativo em revisar a legislação “antiga” em face da superveniência de novas circunstâncias, não consideradas anteriormente.

Diz ainda que:

“o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso tinha lá suas razões, confessáveis ou não, para querer modificar o artigo 16 da LACP, especialmente para tentar frear a chamada ‘guerras das liminares’ ao tempo dos leilões de privatização, bem como para restringir os prejuízos do governo com as ações coletivas movidas em face de servidores públicos federais.”<sup>36</sup>

## 5.2 – Competência X Limite subjetivo da coisa julgada

Em meio aos inúmeros outros questionamentos oriundos da alteração procedida pela Lei 9.494/97 ao artigo 16 da LACP, na medida em que aquele traz nova redação a este afim de limitar a eficácia *erga omnes* ao limite territorial do órgão que proferiu a decisão, a doutrina majoritária converge no entendimento de que o douto legislador confundiu o conceito de limite da coisa julgada, ou seja, a extensão subjetiva da imutabilidade da sentença (as pessoas às quais a dita imutabilidade irá abranger), com o conceito de competência territorial.

---

<sup>36</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. **Jusnavegandi**. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.



Com efeito, para essa parte da doutrina, o legislador que editou a Lei n.º 9.494/97 teria confundido coisa julgada e competência, e ainda, quanto a esta última, competência funcional e competência territorial. Diferentemente, a eficácia da coisa julgada irá definir a extensão da imutabilidade da decisão, que poderá variar conforme a natureza do interesse protegido, podendo, se for o caso, inclusive, ultrapassar os limites territoriais do juízo em que a mesma foi proferida. Enfatizando o fato de que, na aceção de Hugo Nigro Mazzilli, a competência na ação civil pública sequer é territorial, mas sim funcional.<sup>37</sup>

Segundo a opinião desse autor, a alteração trazida à Lei de Ação Civil Pública foi “infeliz e inócua”.

Ao introduzir na redação do artigo em referência que “a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator”, o legislador pretendeu limitar a eficácia *erga omnes* da coisa julgada em processo coletivo. Entretanto, teria agido erroneamente quando, para tal, confundiu as concepções de limite da coisa julgada, com a competência da qual o Poder Judiciário está investido. Não fazendo correta distinção, ainda, da competência absoluta, de que trata o artigo 2º da Lei de Ação Civil Pública, com a competência territorial citada no texto da nova redação.

Cumprе destacar que a competência para o julgamento das ações civis públicas é absoluta, sendo determinada pelo local do dano, cujo juízo terá competência funcional para julgar o feito.<sup>38</sup> A imutabilidade advinda da coisa julgada de nada se confunde com a competência da juíza que deve conhecer a causa.

---

<sup>37</sup> LACP, art. 2.

<sup>38</sup> LACP, art. 2.

Os efeitos da sentença serão imutáveis quando a mesma transitar em julgado, constituindo-se a coisa julgada perante qualquer que seja o juiz que a proferiu. Competência é a parcela da jurisdição que, em nome do Estado, detém o juiz, sendo ele o órgão estatal competente para decidir determinada lide. Porém, independentemente de sua competência, a decisão do magistrado poderá ter eficácia *inter partes*, ou *erga omnes*, de acordo com a natureza da ação e com o grupo social cujas relações se destinem regular, dotada de imutabilidade desde que transitada em julgado.

Em observância a este posicionamento, a extensão da coisa julgada como limite subjetivo da decisão, ou seja, definidora dos sujeitos aos quais ela vai se estender, independeria de seu órgão prolator.

Concordando-se que a extensão dos efeitos da imutabilidade da sentença pudesse variar conforme a competência do juízo, ter-se-iam milhares de ações contraditórias, pois o mesmo sujeito poderia ser submetido a decisões variadas acerca de uma mesma questão, de acordo com o órgão que as proferiu. Isso feriria, de plano, a finalidade da ação civil pública, ou seja, a defesa dos interesses coletivos.

Para melhor entendimento, faz-se necessário a citação de alguns exemplos dados por Hugo Nigro Mazzilli:

“uma sentença que proíba a fabricação de um produto nocivo que vinha sendo produzido e vendido em todo o País, ou uma sentença que proíba o lançamento de dejetos tóxico num rio que banhe vários Estados \_ essas sentenças produzirão efeitos em todo País ou, pelo menos, em mais de uma região do País. Se essas sentenças transitarem em julgado, em certos casos poderão restar imutáveis em face de todos, mas isso em nada se confunde coma competência do órgão jurisdicional que deve proferi-las, a qual caberá a um único juiz, e não a cada um dos milhares de juízes brasileiros, absurdamente, “dentro dos limites da competência territorial.”<sup>39</sup>

“para proibir a comercialização ou fabricação de um medicamento em todo o País, será preciso ajuizar Ação Civil Pública ou coletiva numa Capital de Estado ou no Distrito Federal (questão de competência), para impedir a fabricação ou a comercialização de um produto em apenas um único lugar onde atualmente esteja sendo produzido ou consumido, a Ação Civil Pública

---

<sup>39</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 263.

ou coletiva será ajuizada na comarca onde se situar a empresa produtora, que coincidirá com o local do dano (questão de competência); em ambos os casos, porém, a coisa julgada se estende a todo o País, já que a sentença, depois de transitar em julgado, será imutável nos limites subjetivos que lhes sejam próprios, independente dos “limites da competência territorial” do juiz prolator (questão da imutabilidade do *decisum*, não de competência)...”<sup>40</sup>

Essa distinção, de fato, não se deu quando da alteração do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública pela Lei 9494/97.

Segundo definição de Liebman, a competência é a “quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos.”<sup>41</sup>

Assim, as regras de competência ao atribuir a determinado juiz o exercício da jurisdição em relação a uma categoria de causas, excluem a apreciação desta pelos demais órgãos jurisdicionais.

A competência para o julgamento da ação civil pública é expressamente prevista no artigo 2º da lei que as regulamenta. Além disso, a mesma é definida como absoluta e funcional.<sup>42</sup>

A competência que define as regras de jurisdição, tendo em vista seu caráter público, não pode ser modificada, nem mesmo por vontade das partes de um processo, por isso é chamada de absoluta. Se acaso uma ação seja proposta em face de um juiz incompetente, a incompetência absoluta pode ser argüida pelas partes e pelo juiz, de ofício, a qualquer tempo. Inclusive, pode ser a sentença prolatada por órgão incompetente declarada nula, através de ação rescisória, desde que no prazo de dois anos a contar de seu trânsito em julgado.<sup>43</sup>

Nesse sentido, posicionam-se Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery entendendo que não se trata nem de competência nem de jurisdição, mas de

<sup>40</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007. p. 264.

<sup>41</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2001. Cap. 25.

<sup>42</sup> LACP, art.2.

<sup>43</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2001. Cap. 26.

limites subjetivos da coisa julgada. Na medida em que a decisão atingiria todos os lesados que se encontrem em território nacional, independeria da justiça que se proferiu a sentença, dando-se efeito extensivo a coisa julgada.<sup>44</sup>

Analogicamente, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery fundamentaram suas críticas com o exemplo de que “se, v.g., a sentença de divórcio proferida por juiz de São Paulo não pudesse valer no Rio de Janeiro e nesta última comarca o casal continuasse casado”.<sup>45</sup>

Igualmente, Rodolfo de Camargo Mancuso afirma que a decisão em sede de ação civil pública “deve ser estendida até onde se projete o interesse metaindividual cuja tutela se pretende”.<sup>46</sup>

Renato Rocha Braga, defensor da mesma posição, entende que a alteração em questão desvirtuou a ideologia das demandas coletivas, ferindo o texto constitucional.<sup>47</sup>

Mesmo à época da vigência da redação original do mencionado artigo, já era essa a interpretação dada:

“Concedida a medida liminar por juiz federal de PE, que mandou expedir precatória para que se fosse cumprida em todo o País, não foi cumprida por juiz federal do PA, que suscitou conflito perante o STJ. A decisão desrespeitou o Código de Processo Civil, artigo 460, não podendo prevalecer a liminar para todo o País. Falece ao juiz deprecante jurisdição na seção judiciária do PA. Não caracterizado o conflito. O juiz federal de PE manda cumprir sua liminar em âmbito de sua jurisdição.”<sup>48</sup>

Nilton Luiz de Freitas Baziloni acrescenta que todo o Poder Judiciário, seja qual for o órgão, tem a mesma jurisdição. O que diferencia é a medida de seu exercício,

<sup>44</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. *A Coisa Julgada nas Ações Coletivas*. 1ª ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004. p. 66. Citando Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery.

<sup>45</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 7 ed., São Paulo, RT, 2003.

<sup>46</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. *A Coisa Julgada nas Ações Coletivas*. 1ª ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004. p. 66. Citando Rodolfo de Camargo Mancuso.

<sup>47</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. *A Coisa Julgada nas Ações Coletivas*. 1ª ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004. p. 66. Citando Renato Rocha Braga.

<sup>48</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. *A Coisa Julgada nas Ações Coletivas*. 1ª ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004. p. 67. Exemplo dado por Celso Fiorillo.

sendo esta denominada de competência. Ou seja, órgãos distintos têm necessariamente a mesma jurisdição, porém competências diversas.<sup>49</sup> Sendo a jurisdição um pressuposto processual, a mesma se configuraria essencial para que um processo exista. Já a competência consiste em pressuposto de validade, determinando ser o processo válido ou inválido. Conclui o autor dizendo que, caso seja o juiz competente para determinado feito, o processo existirá e será válido. Uma vez eficaz a decisão, impossível impor limites à extensão territorial da mesma, sendo inconstitucional a limitação imposta.

Ante ao fato que vigora o entendimento na doutrina de que, ao estabelecer limites territoriais à eficácia da coisa julgada *erga omnes*, o legislador teria confundido a noção de jurisdição e de competência dos órgãos judiciais com os limites subjetivos da coisa julgada, o prof. Juliano Taveira Bernardes ousa discordar afirmando ser equivocada a dimensão dada aos efeitos *erga omnes*.

Alguns exemplos são adotados pelo autor acerca do entendimento que a doutrina deu à modificação em questão. Cumpre apenas a transcrição de um deles para que se esclareça o tema, qual seja:

“numa ação civil pública que pretendesse interromper a poluição de um rio provocada por certa indústria ou garimpo clandestino, a limitação territorial implicaria que a procedência do pedido somente tivesse eficácia no trecho do rio que cruzasse a área da jurisdição do órgão prolator. Com isso, a indústria ou garimpo poluentes poderiam driblar a decisão, bastando que locomovessem suas atividades para local diverso, ainda que no mesmo curso d'água.”<sup>50</sup>

Juliano Taveira Bernardes sustenta que o efeito *erga omnes* e a autoridade da coisa julgada são coisas distintas, ou seja, não é por conta do efeito *erga omnes* que o órgão julgador e demais sujeitos processuais estão impedidos de renovar a discussão das questões já apreciadas, mas sim em razão da preclusão processual que se traduz na coisa

<sup>49</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. *A Coisa Julgada nas Ações Coletivas*. 1ª ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004.

<sup>50</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Jusnavegandi. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.

julgada. De forma a demonstrar esta diferenciação afirma que, apesar dos provimentos interlocutórios poderem ter efeitos *erga omnes*, não fica o juízo impedido de revogá-los posteriormente, desde que não seja constituída a coisa julgada.

Justificar-se-ia a concessão do efeito *erga omnes* a determinadas decisões judiciais pela necessidade prática da atividade jurisdicional abranger um elevado número de pessoas que devam ser atingidas pelos respectivos julgamentos, evitando, portanto, o desenvolvimento do processo com inúmeros participantes, que seria inviável à prestação de uma tutela adequada.

Nesse sentido, o efeito *erga omnes* não qualificaria a coisa julgada, mas seria meramente “um artifício jurídico” através do qual se obtém a extensão dos limites subjetivos originais da própria decisão. Todavia, o efeito *erga omnes* não atingiria indefinidamente a todos, restringindo-se àqueles que, embora excluídos dos limites subjetivos originais da coisa julgada, tenham interesse na lide, devendo por ela ser atingidos.

Isto posto, os efeitos *erga omnes* não podem ser confundidos com a coisa julgada a que se agregam, portanto, em conclusão, o autor defende que:

“a imposição de limites territoriais havida no artigo 16 da LACP não prejudica a obrigatoriedade jurídica da decisão em relação aos participantes da relação processual originária, onde quer que estes se encontrem (...) independentemente da incidência ou não dos efeitos *erga omnes*.”<sup>51</sup>

Logo, eventual limitação territorial a restringir os efeitos *erga omnes* não impede a plena executividade da decisão, pois tanto o autor quanto o réu estão sujeitos à autoridade da coisa julgada, não importa onde estiverem.

---

<sup>51</sup> BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Jusnavegandi. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.

A consequência exposta pelo Professor é que a restrição territorial do efeito *erga omnes* só prejudicaria a extensão da eficácia subjetiva da coisa julgada em face daqueles que até então eram livremente substituídos pelas entidades legitimadas à propositura de ações civis públicas, isto é, os titulares de interesses individuais homogêneos não abrangidos pelos “limites da competência territorial do órgão prolator” da decisão. Se antes qualquer pessoa que fosse titular de interesse individual homogêneo poderia se beneficiar da decisão proferida, independentemente do local em que estivesse, agora, contudo, está em vigor a restrição à substituição processual dos titulares desses interesses em especial. Somente estão aptos a se beneficiar dos efeitos do julgado, em outras palavras, só se qualificam como substituídos processuais, aqueles que estejam na esfera da competência do órgão judicial.

Juliano Taveira Bernardes, fundamenta a sua tese em face da Medida Provisória n 2.180-35/2001, em vigor, que incluiu o artigo 2-A a Lei 9.494/97, pretendendo estabelecer quem são os substituídos processuais que podem diretamente beneficiar-se da decisão judicial nas ações coletivas. Diz o artigo que:

“a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.”

No sentido contrário àqueles que defendem a inconstitucionalidade material da modificação legislativa em comento, o já mencionado autor salienta que, diante da possibilidade de cada um dos titulares de interesses individuais homogêneos ajuizarem ações que entenderem cabíveis e, de cada uma dessas pessoas serem substituídas por legitimados a patrocinar ações civis públicas no foro onde tenham domicílio, não há o que se falar em vedação da garantia prevista no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal.

Em suma, entende o prof. Juliano Taveira Bernardes ser válida e eficaz a inovação decorrente da alteração do artigo 16 da LACP, mesmo não sendo modificada a sistemática especial das ações coletivas reguladas pelo CDC, pois representa restrição apenas à substituição processual em face dos titulares de interesses individuais homogêneos que não tenham domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator, mas não prejudica a eficácia da sentença proferida em ações civis públicas ajuizadas na tutela de interesses difusos ou coletivos.

A alteração em comento foi defendida, ainda, por alguns autores como José dos Santos Carvalho Filho e corroborada por entendimentos jurisprudenciais, principalmente do Superior Tribunal de Justiça, conforme abaixo discriminada.<sup>52</sup>

### **5.3 – Análise Jurisprudencial**

Em que pese o reconhecimento da suma importância da produção doutrinária e sua contribuição para a evolução do direito, tanto no campo teórico quanto no campo prático, resta indispensável a apreciação da jurisprudência.

Caso assim não se fizesse, a discussão ficaria adstrita a idéias, ao passo que se abandonaria a análise empírica, não se esgotando, deste modo, a polêmica gerada quanto à alteração normativa objeto do presente estudo.

Tendo em vista tratar-se de matéria legislativas federal, a questão recebeu uma maior relevância quando da pesquisa às decisões proferidas pelo STJ, em sede de recurso especial. Restando destacar apenas alguns exemplos, posto que já são estes

---

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999.



satisfatórios para que se chegue a conclusão do entendimento dominante no âmbito deste tribunal.

No sentido da constitucionalidade e eficácia da norma em comento, destacam-se os precedentes abaixo que pretenderam a aplicação literal do artigo 16 da LACP, modificado pela Lei 9494/97:

- Recurso Especial nº 293.407 – SP, em que foi relator o Ministro Barros Monteiro, julgado em 04 de agosto de 2003, cuja decisão foi reiterada em sede de Embargos de Divergência, julgados em 16 de agosto de 2006;

- Recurso Especial nº 253.589 – SP, em que foi relator o Ministro Ruy Rosado de Aguiar, julgado em 25 de novembro de 2002;

- Recurso Especial nº 642.462 – PR, em que foi relatora a Ministra Eliana Calmon, julgado em 19 de dezembro de 2005, cujo trecho da emenda diz:

“2. As ações que têm objeto idêntico devem ser reunidas, inclusive quando houver uma demanda coletiva e diversas ações individuais, mas a reunião deve observar o limite da competência territorial do magistrado que proferiu a sentença. 3. Hipótese que se nega a litispendência porque a primeira ação está limitada ao Município de Londrina e a segunda ao Município de Cascavel, ambos no Estado do Paraná.”;

- Conflito de Competência nº 56.228 – MG, em que também foi relatora a Ministra Eliana Calmon, julgado em 03 de dezembro de 2007, no qual também faz-se necessária a transcrição de parte da emenda:

“1. A reunião de processos por conexão decorre do princípio da segurança jurídica e deve ser levada a termo quando vislumbrada a possibilidade de serem proferidas decisões contraditórias que possam vir incidir sobre as mesmas partes. 2. O provimento jurisdicional a ser prolatado em cada uma das demandas ora analisadas vai recair sobre relações jurídicas formadas por partes distintas, haja vista que os substitutos processuais representam interesses individuais homogêneos de consumidores situados em diferente unidades da federação. Separação dos processos em obediência à competência territorial. 3. Eficácia subjetiva das sentenças que incidirá sobre os substituídos domiciliados no âmbito da competência territorial do órgão prolator. Inteligência do art. 2-A da Lei 9494/97.”;

- Recurso Especial nº 422.671 – RS, em que foi relator o Ministro Francisco Falcão, julgado em 20 de setembro de 2007, decisão reiterada em sede de Agravo

Regimental, julgado em 18 de outubro de 2007. Apesar de vencido, cumpre destacar parte do voto do Ministro Teori Albino Zavascki:

“a alteração do art. 16 da Lei 7.347/85 pela Lei 9494/97, além de ser de duvidosa constitucionalidade, é ineficaz, porquanto não alterou o art. 103 da Lei 8.078/90, aplicável à ação civil pública por força dos arts. 21 e 90 da Lei 7.347/85, cuja norma deve, assim, prevalecer, resultando não existir limitação à eficácia erga omnes da sentença da ACP”.

A expressão do entendimento majoritário no âmbito do STJ repercutiu na edição do informativo nº 152, que traz a decisão referente ao Recurso Especial nº 293.407 – SP, acima citado, dando plena aplicabilidade à nova redação do artigo 16 da LACP.

Isto posto, de forma contrária ao posicionamento maciço da doutrina, que defende de alguma forma, seja pela sua total ineficácia diante da aplicação sistemática das normas consumeristas seja por sua suposta inconstitucionalidade, a retirada do artigo 16 da LACP do mundo jurídico; a jurisprudência majoritária entende por sua plena aplicabilidade, bem como por sua constitucionalidade, tanto formal quanto material.

#### **5.4 - Redução do acesso às vias judiciais**

Ainda no que tange a alegação de inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, José dos Santos Carvalho Filho discorda da parte da doutrina que defende o fato de que as decisões de órgãos jurisdicionais superiores substituiriam as decisões das instâncias inferiores. Traçada a competência territorial dos órgãos jurisdicionais, não poderia a lei restringir a eficácia de suas decisões, haja vista, por exemplo, a decisão de um órgão cuja eficácia se dê em âmbito nacional prevalecer à decisão de um órgão que tenha jurisdição local.

Em sentido contrário, o este autor alega que a intenção do legislador fora apenas reduzir a eficácia da coisa julgada *erga omnes* e não ofender as competências territoriais atribuídas. Apenas coincidiria a incidência dos efeitos da sentença proferida em ação civil pública com o território dentro do qual o juiz de primeiro grau teria competência para processar e julgar o feito.

Outro argumento por ele utilizado é que na hipótese de reapreciação da matéria pelos Tribunais, os limites territoriais da eficácia de primeiro grau prevaleceriam, muito embora sejam dotados de competência territorial mais extensa, ou seja, seriam respeitados “os limites subjetivos e objetivos da lide deduzidas no processo, ainda que, teoricamente, sejam tais decisões substitutivas das proferidas pelos órgãos jurisdicionais inferiores.”<sup>53</sup>

## **5.5 – A ação direta de inconstitucionalidade nº 1576**

Sendo o Supremo Tribunal Federal competente para processar e julgar, originariamente, as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais, conforme prevê o artigo 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal de 1988; o Partido Liberal (P.L.), que como partido político com representação no Congresso Nacional detinha esta legitimidade (artigo 103, inciso VIII, da CF/88), propôs a referida ação com pedido de liminar em face da, ainda, Medida Provisória de nº 1.570, de 26 de março de 1997, que posteriormente foi convertida na Lei 9494/97.

A ação direta de inconstitucionalidade supra mencionada, sob o nº 1576, foi assim proposta no ano de 1997, trazendo como fundamento a violação ao princípio da

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.393 e 394.

separação dos poderes, de que trata o artigo 2º de nossa Carta Magna, pela Medida Provisória em comento.

Assim, no corpo de sua petição inicial, diz:

“O Poder Executivo ao editar a combatida Medida Provisória, intrometeu-se na forma processual de agir do Poder Judiciário.”

(...)

“Além do que, Excelência, a nova redação dada ao art. 16 da Lei n 7.347, de 25 de julho de 1985, castra o direito recursal dos cidadãos aos Tribunais Superiores, quando estabelece que a ‘sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites territoriais do órgão prolator’”<sup>54</sup>

Nesta ação, instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, entendeu o autor que a alteração pretendida afrontaria o direito adquirido dos jurisdicionados à “possibilidade de questionar decisão judicial, via recurso, ao órgão superior dentro da estrutura do Poder Judiciário.”<sup>55</sup>

Desta forma, o pedido liminar consistia na suspensão da eficácia da Medida Provisória n 1570, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade então proposta.

Embora o Plenário do STF tenha entendido constitucional a nova redação do artigo 16 da LACP, não resta esta posição suficiente para esgotar a discussão sobre o tema, uma vez que se tratou de julgamento liminar e a ação foi posteriormente extinta por falta de aditamento ao pedido.

---

<sup>54</sup> ADIMC 1.576/DF, rel. Ministro Marco Aurélio, julgado em 16/04/1997, publicado no DJU de 06/06/2003, p.29.

<sup>55</sup> CF/88, art. 5º, inciso XXXVI.

## **6 – OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES QUANTO À NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LACP**

### **6.1 - Deficiência X Insuficiência de provas**

Como bem assinala José dos Santos Carvalho Filho, outra foi a modificação no artigo 16 dada pela Lei 9494/97, quando substitui a expressão “deficiência de provas”, da redação anterior, por “insuficiência de provas”. Apesar de não ser grande a distinção ocasionada pela substituição das expressões, defende que ambas não podem ser consideradas sinônimas.<sup>56</sup>

Quanto à expressão “deficiência”, entende que a mesma refere-se a uma carência “técnico-profissional” das partes. Nesse sentido, a “deficiência” de prova seria ocasionada pelo não convencimento do juiz face às provas que lhes foram apresentadas pelas partes e seus procuradores; não pela falta das mesmas, pois, ainda que possível produzi-las, não foram devidamente expostas aos autos pelos legitimados.

Já no que se refere à “insuficiência”, o conceito extrapolaria a análise processual e se daria em âmbito material. Mesmo que apresentadas de modo eficiente pelas partes, devido a circunstâncias de ordem material, como a não viabilidade de produção das mesmas, as provas não se constituíriam suficientes para o julgamento da demanda.

Desse modo, a prova que hoje é insuficiente, se posteriormente for considerada suficiente, poderá dar ensejo à propositura de nova ação, mesmo que com base em

---

<sup>56</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.383.

idênticos fundamentos. “O princípio da renovabilidade vai alcançar somente as sentenças que tenham julgado improcedente o pedido por insuficiência de prova”.<sup>57</sup>

## **6.2 – O artigo 16 da LACP X O artigo 18 da Lei de Ação Popular**

No que tange a alteração do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, nota-se que não houve também a mudança do dispositivo 18 da Lei de Ação Popular, que trata da defesa do patrimônio público pelos cidadãos, subsistindo os efeitos *erga omnes* de suas sentenças.

Frisa-se que este artigo, que versa sobre os efeitos da coisa julgada na ação popular, foi fonte inspiradora para a redação original do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública.

Na opinião de Hugo Nigro Mazzilli, esta alteração causou uma grave incoerência técnica, posto que não se alterou o dispositivo da Lei de Ação Popular que garante efeito *erga omnes* de suas sentenças.<sup>58</sup>

Uma das conseqüências consiste na possibilidade de ambas as ações serem propostas sob o mesmo fundamento, já que as questões atinentes ao patrimônio público também consistem em interesses coletivos, e em cada uma delas haver efeitos diversos. Considerando o efeito *erga omnes* da sentença proferida em sede de ação popular, a sentença na ação civil pública ter seus efeitos limitados à “competência territorial do órgão prolator” seria, minimamente, paradoxal, já que esta se contraporiria aos efeitos gerais daquela.

---

<sup>57</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7347, de 24/07/85. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999. p.385.

<sup>58</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 20ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

O paradoxo poderia ser facilmente demonstrado ao imaginarmos um mesmo fato que dê origem tanto a uma ação popular, quanto a uma ação civil pública, pois a primeira decisão teria eficácia em âmbito nacional, enquanto a segunda, ao interpretarmos literalmente o dispositivo, a coisa julgada se confirmaria apenas “nos limites da competência territorial do juiz prolator”.

Ainda que se dê a conexão entre ambas e, em decorrência da mesma, as ações sejam, primeiramente, reunidas no juízo onde se deu a prevenção, onde o juiz deverá julgá-las simultaneamente, a dificuldade persistirá na definição da eficácia da coisa julgada, uma vez que esta é prevista de maneira diversa em cada uma das ações.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho, em trabalho sobre o tema, posiciona-se no sentido de prevalecer a eficácia mais extensa prevista na Lei de Ação Popular, haja vista que se não houvesse o advento da Lei de Ação Civil Pública, seria a eficácia *erga omnes* aplicada, não tendo esta última o condão de restringi-la.<sup>59</sup>

### **6.3 – Ações coletivas X Ações individuais**

Um aspecto interessante a ser analisado é a influência do efeito *erga omnes* da coisa julgada em sede de ação civil pública pode gerar na esfera das ações individuais que tenham o mesmo fundamento.

Caso uma Ação Civil Pública seja julgada procedente, os efeitos de sua sentença alcançarão todos os beneficiados, ainda que partes em ações individuais em curso, ou que, inclusive, já tenham transitada em julgado, mesmo que esta tenha sido julgada

---

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública – Comentários por Artigo da Lei 7.347, de 24/07/85. 1ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999.

improcedente. De forma diferente ocorrerá se a Ação Civil Pública for julgada improcedente. Nesta hipótese, o efeito *erga omnes* da sentença não repercutirá aos litígios individuais.

Consiste a crítica de Marcelo Dawalibi, que a Lei de Ação Civil Pública ao tratar da coisa julgada o fez de maneira “lacônica”, na medida em que deu margem a interpretação restritiva de que os membros da coletividade ao serem abrangidos pelos efeitos *erga omnes* da coisa julgada estariam impedidos de propor ações individuais para ressarcimento de seus prejuízos pessoais. Certo de que esta interpretação seria inverossímil, destacou que a mesma certamente feriria os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, como garantias fundamentais.<sup>60</sup>

Todavia, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, tal dúvida fora dirimida, pois, expressamente, prevê o parágrafo 1 de seu artigo 103 que os efeitos da coisa julgada “não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe”.

Em continuidade ao tema, o parágrafo 3 do artigo em questão refere-se diretamente à LACP e dispõe que:

“os efeitos da coisa julgada de que cuida o artigo 16, combinado com o artigo 13 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, proposta individualmente ou na forma prevista neste Código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos artigos 96 a 99.”

Nilton Luiz de Freitas Baziloni acrescenta que, embora tenha pretendido o legislador limitar a eficácia e autoridade da coisa julgada formada, aos limites territoriais do órgão jurisdicional prolator da decisão, aqueles que tiverem suas ações em andamento poderão valer-se do julgado, independente do local cujas ações estejam em curso, desde que ocorram as hipóteses previstas no CDC, quanto ao pedido de

<sup>60</sup> MILARÉ, Edis (coord.). DAWALIBI, Marcelo. Limites Subjetivos da Coisa Julgada em Ação Civil Pública. 1 ed., São Paulo, RT, 2001.



suspensão do processo. Com base no artigo 104 do CDC, uma vez suspensos os processos individuais, se procedente a demanda coletiva, serão atingidos pelo julgado e poderão executar nele suas pretensões – *in utilibus*.<sup>61</sup>

Uma vez proposta a ação civil pública, ficaria prevento o juízo para posteriores ações, às quais seriam conexas à primeira.

Nilton Luiz de Freitas Baziloni também entende que mesmo que restrito os efeitos erga omnes da sentença proferida em sede da ação em comento, poderá esta ser aproveitada por todos os interessados individualmente, nos termos do parágrafo 3, do artigo 103, do CDC. Caso seja o pedido direito difuso ou coletivo, não será necessária a liquidação da sentença tratando-se de obrigação de fazer ou não fazer, convertendo-se em pecúnia apenas nas hipóteses de descumprimento, transformando-se em perdas e danos.

Sendo o pedido a condenação em quantia certa, o autor desde o início poderá fixar o *quantum debatur*, sendo desnecessária a liquidação, executando-se a sentença de forma provisória ou definitiva, conforme haja ou não trânsito em julgado da sentença.

Já nos casos em que o pedido for genérico e, conseqüentemente, a sentença for ilíquida, a liquidação desta poderá ser coletiva, em regra, ou individual. Nesta última hipótese há a aplicação do previsto no parágrafo 3, do artigo 103, do CDC, permitindo ao indivíduo a propositura de liquidações individuais, com intuito de ressarcir o dano individualmente sofrido em razão do mesmo fato gerador do dano difuso ou coletivo.

---

<sup>61</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. A Coisa Julgada nas Ações Coletivas. 1 ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004.

Em relação à competência, será o juízo da liquidação da sentença ou da ação condenatória o competente para processar e julgar as execuções individuais, e o juízo da ação condenatória o competente para as execuções coletivas.<sup>62</sup>

Desta forma, ocorrerá a “ampliação *ope legis* do pedido com extensão subjetiva da coisa julgada e aproveitamento *in utilibus* da decisão”, ou seja, uma pessoa de qualquer lugar do Brasil poderia, individualmente, liquidar e executar a sentença seja qual for o juízo que a proferiu, valendo-se dos efeitos da coisa julgada que se formou.<sup>63</sup>

## 7 – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, em atenção aos trabalhos de Mauro Cappellletti, podemos concluir que os interesses coletivos, considerados como a concepção dos interesses de determinado grupo, classe ou categoria de pessoas, advieram em consequência ao “fenômeno da massificação” característico da sociedade contemporânea.

Tratando-se da efetiva na tutela desses interesses foi-se considerada, em especial, a ação civil pública como o instrumento viável a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos pertencentes a quaisquer grupos, classes ou categorias de pessoas determinadas, indeterminadas ou, até, indetermináveis, desde que reunidas sob circunstâncias de fato ou pela mesma relação jurídica básica.

Todavia, conclui-se que não basta que apenas normas subjetivas os protejam. Fazendo-se necessários instrumentos de índole jurídico-processual, que garantam o acesso à justiça. O autor em comendo prevê a inadequação dos modelos tradicionais à proteção dos interesses coletivos. Desta forma, o reconhecimento dos interesses

---

<sup>62</sup> CDC, art. 98, parágrafo 2, inciso I e II.

<sup>63</sup> BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. A Coisa Julgada nas Ações Coletivas. 1 ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004. p. 66.

coletivos provocou, bem como vem provocando, sensíveis transformações em pontos fundamentais do Direito Processual Civil.

No que tange à coisa julgada, foi lhe dado um tratamento peculiar no âmbito processual, posto que baseado em relação jurídica cujo objeto consiste em um interesse coletivo, modifica-se a sua configuração habitual, pois seu objeto vai além dos seus legitimados ativo e passivo, já que estes agem em representação ao grupo de indivíduos dotados de tais interesses.

Frente à concessão de eficácia *erga omnes* aos efeitos da sentença prolatada em sede de ação civil pública, houve a mitigação do conceito clássico de coisa julgada, não sendo esta mais oponível à apenas as partes formais do processo. Uma vez decidida a questão, não poderia ser a mesma rediscutida em juízo pelos outros co-legitimados, nem mesmo por quaisquer outras pessoas, tenham ou não configurado como parte efetiva no processo de conhecimento, exceto se, por deficiência de provas, fosse este julgado improcedente, hipótese em que nova ação civil pública poderia ser ajuizada baseada em nova prova.

Embora a concepção da coisa julgada tenha se tornado um desafio para que se instituísse a defesa dos interesses coletivos em juízo, conforme fora demonstrado, pensou-se estar resolvido o problema da extensão subjetiva da coisa julgada material, com o advento da Lei de Ação Civil Pública

Todavia, a redação originária do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública foi modificada pelo artigo 2 da Lei 9494, de 10 de Setembro de 1997, objetivando restringir o alcance da coisa julgada aos limites territoriais do órgão prolator. Cita-se abaixo o dispositivo após a alteração em voga:

“A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer

legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”<sup>64</sup>

O posicionamento contrário à aplicabilidade da modificação legislativa foi identificado em duas correntes:

Enquanto uma delas sustenta a mera ineficácia da inovação do texto do artigo 16 da LACP, a outra se baseia na invalidade constitucional da alteração promovida pela Medida Provisória 1570/97, convertida na Lei 9494/97.

A tese a favor da ineficácia se traduz na aplicação sistemática do CDC, cuja redação não foi alterada por aquela lei, em razão da remissão contida no artigo 21 da própria LACP. Considerando-se a prevalência da previsão acerca da coisa julgada *erga omnes* contida no CDC, a inovação seria inócua.

Pela ineficácia da alteração trazida ao sistema da coisa julgada das ações civis públicas pela Lei 9494/97, convergem as opiniões de Nelson e Rosa Nery, Nilton Luiz de Freitas Baziloni, Ada Pellegrini Grinover, Rodolfo de C. Mancuso e Hugo Nigo Mazzilli; contrapondo-se ao posicionamento isolado do prof. Juliano Taveira Bernardes, cuja doutrina já foi exhaustivamente exposta.

Outra parte da doutrina defende que a modificação legislativa padece de inconstitucionalidade tanto por defeito de forma quanto por seu conteúdo.

Nesse rumo, a inconstitucionalidade formal corresponderia à inobservância dos requisitos de urgência e relevância necessários para validar a edição da Medida Provisória 1570/97, questionada pelo doutrinador Hugo Nigo Mazzilli.

Entendimento contrário é adotado pelo STF e endossado pelo prof. Juliano Taveira Bernardes, que, com base no princípio da independência das funções estatais ou da separação dos poderes, explica ser inviável a revisão judicial dos pressupostos

---

<sup>64</sup> LACP, art. 16, com a redação da Lei n 9494/97.

constitucionais de urgência e relevância das medidas provisórias, salvo se a análise se der sob parâmetros objetivos.

A respeito da inconstitucionalidade material da modificação em comento, surgem argumentos que a justificam sob a alegação de suposta redução indevida de acesso às vias judiciais, bem como sob o entendimento majoritário de que o douto legislador teria confundido o conceito de limite da coisa julgada com o conceito de competência, e ainda, quanto a esta última, competência funcional e competência territorial.

Juliano Taveira Bernardes e José dos Santos Carvalho Filho, em posição corroborada por entendimentos jurisprudenciais, principalmente do Superior Tribunal de Justiça, ousam discordar da maior parte da doutrina, conforme já salientado no capítulo 7 do presente trabalho.

Finalmente, como restou demonstrado, apesar do grande trabalho da doutrina explicitado através das diversas correntes, não foram os argumentos apresentados suficientes para “desconstruir” a nova proposição legislativa, seja invalidando a Lei 9494/97, responsável pela “inovação”, ou fazendo com que a sua ineficácia fosse absorvida pelo campo prático do direito e a lei fosse meramente posta em desuso.

Ao contrário, ao dispositivo em comento tem-se dado plena eficácia no âmbito das jurisprudências dos tribunais, especialmente no STJ, além de ter sido confirmada a constitucionalidade do dispositivo perante a ação direta de inconstitucionalidade n 1576, outrora comentada, ainda que tenha se tratado de julgamento liminar e a ação tenha sido posteriormente extinta por falta de aditamento ao pedido.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> ADIMC 1.576/DF, rel. Ministro Marco Aurélio, julgado em 16/04/1997, publicado no DJU de 06/06/2003, p.29.

Desta forma, diante da polêmica alteração trazida ao texto do artigo 16 da LACP, ao tratar-se dos efeitos da coisa julgada, muitos são os juristas que clamam por uma especialização das regras do processo civil para reger tais instrumentos de defesa dos interesses coletivos, neste caso a ação civil pública, por ainda não serem consideradas suficientemente eficazes quando da tutelas dos interesses dessa natureza.

## REFERÊNCIAS

### - Obras bibliográficas

BATISTA, Roberto Carlos. **Coisa Julgada nas Ações Cíveis** – Direitos Humanos e Garantismo. 1 ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005

BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. **A Coisa Julgada nas Ações Coletivas**. 1 ed., São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública** – Comentários por Artigo da Lei 7.347, de 24/07/85. 1ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1999.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Tutela de Interesses Difusos e Coletivos Sinopses Jurídicas**. Volume 26, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 17 ed., São Paulo, Malheiros, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos**. 6ª ed., São Paulo, RT, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ação Civil Pública**. 10ª ed., São Paulo, RT, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 20ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

MILARÉ, Edis (coord.). DAWALIBI, Marcelo. **Limites Subjetivos da Coisa Julgada em Ação Civil Pública**. 1 ed., São Paulo, RT, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. 7 ed., São Paulo, RT, 2003.

#### **- Artigos**

BERNARDES, Juliano Taveira. Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. **Jusnavegandi**. GO, 2004. Disponível em: [www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br). Acesso em: 08 JUN. 2008.

CAPPELLETTI, Mauro. Tutela dos Interesses Difusos. **AJURIS**. Porto Alegre, vol. 33, p.169 - 182, MAR.1985.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos. **Revista dos Tribunais**. São Paulo , vol.747, p. 67- 84, JAN, 1998.

ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, vol.117, p. 173-186, JAN. – MAR.1993.

#### **- Legislação**

BRASIL. Lei 4.717, de 19 de junho de 1965. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 JUL. 1965.

BRASIL. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 JAN. 1973.



BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 JUL. 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:Senado, 1988.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 SET. 1990.

BRASIL. Medida Provisória n 1570-5, de 21 de agosto de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei n 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 AG. 1997.

BRASIL. Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 DEZ. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n 32, de 11 de setembro de 2001. Altera os dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 SET. 2001.

#### **- Jurisprudência**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo n. 152, Brasília, DF, período de 21 a 25 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp=010000000000&tp=51>. Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 253.589, Tribunal de Justiça de São Paulo, Brasília, DF, 25 de novembro de 2002. Disponível em:

[http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200000306908&pv=010000000000&tp=51)

[numreg=200000306908&pv=010000000000&tp=51](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200000306908&pv=010000000000&tp=51). Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 293.407, Tribunal de Justiça de São Paulo, Brasília, DF, 04 de agosto de 2003. Disponível em:

[http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200001345036&pv=010000000000&tp=51)

[numreg=200001345036&pv=010000000000&tp=51](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200001345036&pv=010000000000&tp=51)-. Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 642.462, Tribunal de Justiça do Paraná, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2005. Disponível em:

[http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200400044285&pv=010000000000&tp=51)

[numreg=200400044285&pv=010000000000&tp=51](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200400044285&pv=010000000000&tp=51). Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência n. 293.407, Tribunal de Justiça de São Paulo, Brasília, DF, 16 de agosto de 2006. Disponível em:

[http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200301692880&pv=010000000000&tp=51)

[numreg=200301692880&pv=010000000000&tp=51](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200301692880&pv=010000000000&tp=51). Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 422.671, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Brasília, DF, 20 de setembro de 2007. Disponível em:

[http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200200333143&pv)

[numreg=200200333143&pv](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200200333143&pv). Acesso em: 08 JUN. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência n. 56.228, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2007.

Disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501775014&pv=0100000000000&tp=51>. Acesso em: 08 JUN. 2008.

**- Bibliográfica apenas consultada**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed., São Paulo, Atlas S.A., 2008.

FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. 1 ed., São Paulo, Malheiros, 1994.